

CIUDAD Y CIUDADANÍA. DOS NOTAS

Jordi Borja

Geògraf urbà

WP núm. 177
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2000

El Institut de Ciències Polítiques i Socials fue creado en 1988 como consorcio entre la Universitat Autònoma de Barcelona y la Diputació de Barcelona. El Institut está adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona.

“Working Papers” publica trabajos en elaboración, con el objetivo de facilitar su discusión científica. La inclusión de los mismos en esta serie no limita su ulterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos. Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



© Jordi Borja

Diseño: Toni Viaplana
Imprenta: A.bis

c/ Leiva, 3, baixos. 08014 Barcelona
ISSN: 1133-8962
DL: B-23.511-2000

1. INNOVACIÓN POLÍTICA Y NUEVOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

El desafío de la democracia y de la ciudadanía en el territorio: el derecho a la innovación política y a la ilegalidad

No hay duda que hay un déficit democrático en los ámbitos de la globalización, de la economía mundial, de los medios de comunicación social uniformadores, de las organizaciones internacionales. Una democracia territorial de proximidad, regional-local, fuerte, podría ser un contrapeso importante y un mecanismo de participación democrática en los ámbitos globales. Pero sería muy ingenuo idealizar la actual democracia local y regional. Es cierto que tiene a su favor un conjunto de factores suficientemente reconocidos como son:

- La proximidad a la población en la gestión.
- La mayor capacidad de integrar las políticas públicas.
- La representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales.
- La cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos.
- La conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado, como afirmación frente a la homogeneización.

Pero hay otros factores de signo contrario que reducen y hasta suprimen los anteriores, como:

- Los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia y que, en cambio, tienen importantes efectos sociales y ambientales.
- La confusión, superposición y, muchas veces, escasa cooperación y poca transparencia de las administraciones públicas que actúan sobre el mismo territorio.
- La relativa debilidad legal y financiera en el marco regional metropolitano de los gobiernos locales, que les impide jugar el rol integrador para el cual están más capacitados.
- La no adecuación entre las estructuras políticas representativas y las dinámicas sociales del territorio (los gobiernos locales representan a los durmientes, pero sólo en parte a los usuarios del mismo).
- La existencia de colectivos de población que no tienen reconocido el status de ciudadano y que por su misma existencia niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de las libertades urbanas.

Un gobierno democrático del territorio requiere un ambicioso proyecto de innovación política. Este proyecto difícilmente saldrá de las instituciones y tampoco de las cúpulas políticas espontáneamente. Es un proceso que debe desarrollarse primero en la vida social y cultural. Algunos elementos innovadores ya apuntan como:

- El nuevo territorio regional metropolitano lo construye una estrategia concertada entre instituciones, que a su vez debe dar lugar a una nueva forma de gobierno de este territorio. En general no parece ni viable ni razonable crear una nueva institución que se superponga a las muchas ya existentes. Algunas soluciones más realistas y menos incrementalistas pueden ser:

- a) Elección democrática y atribución de competencias «locales» de desarrollo urbano y programación y gestión de grandes equipamientos y servicios metropolitanos a la institución intermedia (tipo departamento o provincia) o, mejor dicho, a una entidad sustitoria en el mismo ámbito territorial (modelo italiano y holandés).
 - b) Creación de un organismo de concertación (tipo consorcio) que reuna a las principales instituciones que actúan en el territorio con el fin de promover el planeamiento estratégico del mismo, coordinar las inversiones y gestiones de los servicios de carácter metropolitano
- La aplicación sistemática del principio de subsidiaridad supone no sólo descentralizar a favor del nivel regional-local todas aquellas competencias y funciones ejercitables en este nivel, sino también atribuir a la institución territorial la coordinación de los programas y proyectos concertados. Este mismo principio supone descentralizar o preservar en favor de los entes municipales y barriales aquellas funciones que requieren más proximidad. En el caso de las grandes ciudades la descentralización es un proceso, en muchos casos incipiente, cuyo desarrollo debería permitir una participación mucho más intensa y variada de la sociedad civil. Sin embargo, hay que tener en cuenta las tendencias insolidarias que se expresan en los microterritorios (p. ej., suburbios ricos en Estados Unidos y cada vez más en otros países) que en nombre de la subsidiaridad, la descentralización y la sociedad civil, tienden a independizarse de la institución regional, metropolitana o municipal de una gran ciudad y a substituir su participación en los impuestos por la privatización de los servicios. Por ello es preciso mantener siempre un equilibrio entre gobernabilidad regional-metropolitana y descentralización local-barrial. Es decir, entre eficacia social y participación, entre subsidiaridad y solidaridad.
- En el marco legal y financiero básico de las grandes unidades políticas (Unión Europea, estados, regiones autónomas) las relaciones entre poderes públicos tienden a ser más contractuales que jerárquicas y más basadas en la cooperación, que en la compartimentación. No olvidemos que son más complicadas las relaciones públicas-públicas que las públicas-privadas. Aun siendo distintos, estos dos tipos de relaciones plantean un reto político-jurídico. Es necesario innovar en las figuras y en los procedimientos para combinar la flexibilidad con la transparencia y la agilidad en las actuaciones con la preservación de los intereses colectivos a medio o largo plazo. En este período de transición hacia nuevas regulaciones, es preciso actuar muchas veces en los límites de la legalidad, o, mejor, en ámbitos de alegalidad, lo cual puede conducir a la arbitrariedad y a la corrupción. Sin embargo, no es éste el único riesgo. Las reacciones judiciales, mediáticas y sociales ante estas desviaciones de la acción pública conducen a construir múltiples sistemas cautelares y a un autocontrol paralizante de los responsables públicos.
- El mejor control es el que puede ejercer el conjunto de la ciudadanía mediante la información más transparente y la multiplicación de las posibilidades de participación de todos los colectivos sociales. Hoy se habla más de participación ciudadana que política. Sin embargo, no es difícil constatar que las prácticas políticas y administrativas son tan reacias a innovar en los mecanismos participativos como, incluso, reticentes ante el desarrollo de las posibilidades de los ya existentes. Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son inteligibles por los ciudadanos. No se utilizan medios que serían más comprensibles y motivadores como maquetas, videos, simulaciones, etc.. Se evitan las consultas populares y hay poca sensibilidad respecto a tramitar las iniciativas ciudadanas. Algo tan elemental como el presupuesto participativo aparece aun como la excepción. No se trata ahora de exponer los mecanismos

posibles de participación (que el autor, entre otros, ha expuesto ya en otras ocasiones)¹ pero sí que queremos llamar la atención sobre lo que nos parece el principal obstáculo al desarrollo de la participación ciudadana. No es sólo el marco legal existente, casi siempre limitativo y, obviamente, poco abierto a la innovación. Ni tampoco la eventual debilidad de las organizaciones de la sociedad civil o su insuficiente iniciativa para incidir en las políticas públicas. Todo ello puede contribuir a explicar que la innovación política, en cuanto a la participación ciudadana, progresa con grandes dificultades. Pero el principal obstáculo nos parece que reside en la alianza *de facto* que se da en las instituciones entre la partitocracia y la burocracia. La participación ciudadana solo progresa si cuestiona y transforma la vida política local.

¿Qué innovación política local es posible y deseable? Aquella que permite establecer una separación–confrontación con el sistema político estatal. Precisamente porque consideramos muy necesarias unas relaciones contractuales entre las Administraciones se precisa primero un proceso de ruptura entre la política estatal y la política local. Esta ruptura debe darse por lo menos en tres aspectos: la cultura política, el sistema representativo y la conquista de competencias.

La cultura política supone el proceso de legitimización y de hegemonización de los valores y objetivos implícitos en los temas (ya al orden del día) de la subsidiaridad, el gobierno de proximidad, la participación ciudadana, el federalismo, la identidad local–regional–nacional (no estatal), la autodeterminación. Es un proceso en marcha que, aunque en algunos planteamientos y lenguajes pueda parecer a veces arcaico, es terriblemente moderno. Es la otra cara, imprescindible, de la globalización y la mejor respuesta al proceso paralelo de debilitamiento del Estado centralizado.

El sistema representativo local/regional debe distinguirse claramente del estatal y superestatal (europeo, etc.). Los partidos, coaliciones o agrupaciones electorales no deberían ser los mismos. Más claro: los partidos políticos de ámbito estatal no deben presentarse a las elecciones locales. Algunos ejemplos (Canadá, California) demuestran la viabilidad de esta distinción. Somos conscientes de las perversiones posibles de un sistema político local independiente: caciquismo, insolidaridad, populismo, etc.. Estas perversiones pueden darse también en otros niveles, con menos transparencia y más dificultades para combatirlas. El ámbito urbano–regional, por otra parte, es suficientemente grande y heterogéneo para que en él arraiguen también valores universalistas. Sin secesión del sistema político–representativo no hay confrontación y conquista de cotas significativas de poder ciudadano.

La conquista de competencias es la consecuencia necesaria de lo expuesto. Hoy sabemos que el espacio urbano–regional es el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social y la identidad cultural, y la gobernabilidad. No es posible que su sistema político–legal sea débil y subordinado, que no se le reconozcan ni las capacidades ni los medios para hacer lo que debe hacer. El gobierno democrático del territorio exige conquistar competencias en promoción económica, justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social².

¿Quién puede conquistar estas competencias y recursos necesarios? ¿Cómo? En términos generales no es posible precisar estos aspectos, puesto que los contextos políticos, legales, territoriales,

etc., son muy distintos. Pero es posible hacer algunas consideraciones generales que no siempre se tienen en cuenta.

La conquista supone iniciativa, conflicto y riesgo. También legitimidad, fuerza acumulada, alianzas y negociación. La iniciativa puede surgir de la institución política local o de un movimiento cívico, incluso de un colectivo social o profesional. Veamos algunos ejemplos:

- La conquista de espacios y de edificios susceptibles de tener un uso público que están en manos de entes públicos o privados que los tienen infrautilizados o congelados. Ya nos hemos referido a la necesidad de revertir a la ciudad terrenos militares desactivados (portuarios, industriales, etc.). A otra escala algo parecido ocurre con edificios más o menos abandonados y que ha dado lugar al fenómeno *okupa*. Esta conquista no se dará únicamente por medio de demandas respetuosas de los marcos y de los procedimientos legales. Es preciso tener iniciativas para crear movimientos de opinión favorable, situaciones de hecho mediante ocupaciones simbólicas o continuadas, recursos legales ante tribunales superiores (p. ej., europeos frente a estatales, etc.).
- La existencia de la justicia local y de cuerpos de policía dependiente del poder local y/o regional. Sin capacidad de ejercer competencias de seguridad y de disciplina, de justicia y de sanción, no hay poder político. Es un campo en el cual los poderes de los estados son especialmente susceptibles de perder su supuesto monopolio. La resistencia a una descentralización real de las funciones de seguridad y de justicia tiene el efecto perverso de la privatización por un lado, y de la violencia urbana por el otro.
- La revolución en los medios de información y comunicación ha convertido en obsoleto el marco político y legal en que se desenvuelven. La construcción de una democracia local telemática exige que el poder político local-regional pueda regular, programar y gestionar las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) en su ámbito, en un marco global que garantice el uso social y de participación ciudadana.
- La indefensión de los ciudadanos en tanto que usuarios y consumidores, el respeto de sus derechos ambientales y a la calidad de vida, así como a la privacidad, debería obligar a las instituciones políticas más próximas y a las administraciones dependientes de ella a actuar de oficio como defensoras de los derechos genéricos de los ciudadanos y, por lo tanto, a enfrentarse con los organismos públicos o privados cuyas actuaciones concretas los vulneren, aunque al hacerlo se apoyen en el derecho positivo o en la inercia administrativa.
- La promoción económica y la generación de empleo, la implantación de formas de “salario ciudadano” y la ejecución de políticas que combinen la productividad, la sostenibilidad y la cohesión social, exigen de los poderes locales una capacidad de coordinar los grandes proyectos urbanos, de desarrollar proyectos empresariales mixtos, de disponer de recursos ahora centralizados (p. ej. de obras públicas, de la seguridad social y de las instituciones de empleo) y de asumir unas competencias legales (de regulación de las actividades económicas y de sus impactos ambientales, de expropiación, etc.) de la que ahora casi nunca dispone.
- La identidad cultural, que en casos cada vez más numerosos adquiere o recupera una connotación “nacional” sin ser estatal, requiere (para ser defendida y desarrollada) una capacidad de autogobierno en educación, regulación de los medios de comunicación social de masas, uso público de la lengua y de los elementos simbólicos de una comunidad (p. ej., fiestas, monumentos,

museos, etc.) que la tradición unitarista o centralista de los estados acepta difícilmente. El anacronismo hoy es esta tradición que se considera moderna en el siglo XIX.

- La existencia de sectores de la población que no tienen reconocido el *status* de ciudadano plantea un problema especialmente delicado. El *status* de ciudadanía (derechos políticos, civiles y sociales que hacen una sociedad de iguales) va aun ligado a la nacionalidad que atribuye el Estado. Los no ciudadanos, por otra parte, niegan el valor integrador de la ciudad y su *capitis diminutio* contribuye a la xenofobia, al racismo, a la exclusión social y cultural y a la sobre-explotación. La moral cívica se enfrenta a la legalidad estatal. El derecho a la ilegalidad, a defender a los “ilegales”, nos parece obvio.

En todos estos casos aparece precisamente como elemento común la necesidad de ampliar los márgenes de la legalidad. Somos conscientes que el derecho es la garantía de justicia y que proclamar la ilegalidad como práctica social en un Estado de derecho puede entenderse como propiciar la arbitrariedad y el privilegio de los fuertes. Y no sólo resulta paradójico el mismo concepto de derecho a la ilegalidad, sino también el reclamar este derecho para instituciones del propio Estado, las locales o regionales, a las que además hemos tildado, en tanto que instituciones ocupadas por cúpulas partidarias y administrativas, de renuentes a la innovación política.

Todo esto es cierto, si se analiza estáticamente. Pero no lo es tanto si lo vemos como un proceso en el que intervienen dialécticamente los movimientos sociales ciudadanos y la evolución de la opinión pública, el reforzamiento (por la vía de la renovación y de la confrontación con los estados y los marcos legales estrechos), de los poderes locales y regionales, y el desarrollo de contradicciones en el seno de las instituciones políticas y judiciales del Estado y de las instituciones supraestatales.

El derecho a la ilegalidad es eficaz si se apoya en valores y principios universales que están recogidos en las constituciones y declaraciones de derechos nacionales e internacionales. Es decir, la ilegalidad jurídica es relativa y se apoya en la legitimidad moral o social³.

La iniciativa alega y sobre todo ilegal de una institución política debe contar con un apoyo social muy fuerte en su territorio para que no conduzca a un fracaso que signifique un retroceso en vez de un progreso. Esta iniciativa será tanto más eficaz cuanto más pueda incidir en las contradicciones del sistema político y jurídico en cuyo marco se realiza. El éxito de la iniciativa no consistirá únicamente en que se consiga inmediatamente el objetivo perseguido (muy difícil casi siempre), sino en que se inicie o se acelere un proceso de cambio político y legal.

Los movimientos ciudadanos y las instituciones políticas locales y regionales deben, por lo tanto, tomar iniciativas que se apoyen en la legitimidad de los valores que las justifican, que cuenten con un apoyo social fuerte y que respondan a problemáticas que les son propias. A partir de lo cual hay que tomar la decisión de impulsar acciones destinadas a cambiar el marco legal ejerciendo una fuerza que inevitablemente, en muchos casos, va más allá de la legalidad específica y de la práctica administrativa pero con un objetivo claro: convertir el derecho a la ilegalidad en la legalidad de los derechos necesarios y legítimos.

El desafío político de la globalización para ciudades y ciudadanos

¿Las ciudades deben resignarse a ser continentes pasivos de las problemáticas sociales, culturales, ambientales... derivadas de la globalización y de la pérdida de capacidad reguladora de los poderes públicos estatales y supraestatales?

Si la ciudad es lo que se supone que debe ser, un lugar y una comunidad con capacidad de autogobierno, hoy es también un territorio articulado que, en las regiones más desarrolladas y urbanizadas, convierte a la ciudad, de hecho, en un sistema de ciudades. Este espacio tiene vigencia económica, busca la cohesión social, tiene identidad cultural (o la construye) y es capaz de definir estrategias de desarrollo concertado entre instituciones locales-regionales y sociedad civil. Entonces ¿se le puede negar el derecho y la posibilidad de ser un actor respecto a los contenidos problemáticos que asume? Un actor que reclama intervenir en los procesos que generan los problemas de la ciudad y en las políticas con que se les da respuesta.

El desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de «su» Estado. El mundo actual exige un planteamiento «glocalizador», una articulación de lo local-global⁴. ¿Cómo puede darse esta articulación?

La cultura política y jurídica debe asumir el anacronismo de monopolio que pretenden tener los estados de ser los únicos sujetos políticos de las relaciones internacionales y de basar su legitimidad para ello en ser detentadores de la soberanía. Hoy en la vida política internacional existen por encima de los estados los organismos internacionales, NN.UU. y otros menos políticos, pero que toman decisiones importantes, a veces con escasa presencia de los estados de las partes afectadas⁵. Además de la Unión Europea, se desarrollan otras uniones políticas y económicas supraestatales. Por otra parte, por debajo de los estados, sin contar los grupos económicos (que tienen más fuerza que muchos estados), se desarrollan redes y asociaciones civiles, de ONGs, de profesionales..., y de ciudades y regiones. Es el nuevo *tiers état* de la Revolución Francesa que pugna por ser reconocido por los otros dos.

Los poderes locales y regionales reclaman su presencia en los organismos y conferencias internacionales y también en los procesos de elaboración y de seguimiento de los programas que los afectan directamente. Se proponen como *partners* tanto de los organismos internacionales como de los estatales. De hecho, empiezan a ser normales en la Unión Europea programas a tres bandas (europea, estatal, local o regional).

Otra dimensión de la glocalización es la importancia que adquieren los grandes ejes y las macroregiones que constituyen en muchos casos sistemas de ciudades transfronterizas; es decir, que atraviesan fronteras. Es un caso frecuente en Europa⁶. Estos ejes y macroregiones tienden a concertar proyectos y a crear estructuras de coordinación. Incluso se habla de ciudades metropolitanas transfronterizas (entre Francia y Bélgica, Alemania y Francia, Suiza y Alemania, etc.).

Una tercera dimensión de la glocalización es la reivindicación de las instituciones locales y regionales de obtener una garantía y una protección política y jurídica de su autonomía y de sus derechos en los marcos estatal y supraestatal de los organismos internacionales, tanto políticos como judiciales. Es decir, la posibilidad incluso de ser defendidas contra su propio Estado. Algunos progresos se han hecho en este camino, como la Carta de Autonomía Local aprobada por el Consejo de Europa, ratificada por la mayoría de los estados europeos (lo cual es aun preceptivo para que los acuerdos internacionales sean aplicables a cada Estado... excepto cuando las grandes potencias imponen resoluciones del Consejo de Seguridad de NN.UU.) y que ha servido de base a algunas sentencias del Tribunal Europeo.

Estamos en los inicios de un cambio histórico. Pero sólo en los inicios. Los organismos internacionales son poco receptivos, tanto por la pesadez y opacidad de sus burocracias, como por el dominio político que ejercen en ellos los gobiernos de los estados. Estos gobiernos y su alta administración no toleran fácilmente la intromisión de los poderes locales y regionales que introduce, es cierto, una considerable dosis de complejidad a la ya existente, aunque también facilita la elaboración y el seguimiento de políticas adecuadas a cada situación territorial. La resistencia de gobiernos y altas administraciones nos parece que se debe no tanto a razones funcionales ni a principios políticos, sino al afán de mantener su *status* de privilegio en los sistemas políticos de cada país. Un cambio sólo se producirá si regiones y ciudades generan una relación de fuerzas que progresivamente imponga su presencia en la vida internacional. Este proceso se ha iniciado ya en Europa por la presión del CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa), de la ARE (Asociación de Regiones de Europa), de Eurociudades y de otras organizaciones de ciudades y municipios.

La presencia activa de los gobiernos locales y regionales no equivale a un reconocimiento de la dimensión global de la ciudadanía en nuestra época. Es cierto que la presencia de las instituciones políticas de proximidad significa en si misma una democratización de la vida política institucional, por su relación directa con las problemáticas específicas de cada territorio y de sus gentes. Por lo tanto esta presencia emergente de las ciudades en la escena mundial es un progreso de la ciudadanía. Pero no es suficiente. En la globalización se produce un considerable déficit democrático. Los capitales, las informaciones, sectores minoritarios y privilegiados de empresarios y profesionales disponen de una capacidad y de unos derechos para actuar en el mundo global de la que no dispone la mayoría de ciudadanos. Es suficiente citar tres ejemplos:

- El acceso restringido a los grandes medios de comunicación social y el predominio de las ofertas de TIC dirigidas a demandas solventes.
- La no adecuación entre los ámbitos de las decisiones económicas y los de la negociación de las relaciones de trabajo y de las políticas sociales.
- Las limitaciones de las migraciones, que son mucho mayores que las que tiene el capital.

Sobre el déficit de ciudadanía en un marco global, en este caso europeo, nos remitimos el *Informe sobre la ciudadanía europea*⁷. Queremos destacar especialmente la distinción que propone entre nacionalidad y ciudadanía. Lo cual permitiría a los «nacionales extracomunitarios» adquirir la ciudadanía europea sin que ello conllevara adquirir la nacionalidad de un país de la Unión Europea, pero si equipararse en derechos. La ciudadanía no puede ser ya un atributo que concede exclusivamente el Estado. Los poderes locales y regionales y los entes supraestatales deben poder también definir y atribuir

el conjunto de derechos y deberes que iguala a las gentes de territorios que son a la vez subestatales y globalizadores. Nuestra época exige un replanteamiento de la base territorial e institucional de los derechos y una ampliación de los mismos.

NOTAS

1. BORJA, Jordi: *Las grandes ciudades en la década de los 90* (con CASTELLS, M.; QUINTANA, I. y otros. Madrid, 1990) y *Barcelona, un modelo de transformación urbana*. Quito, PGU, 1995.
2. BORJA, J.; CASTELLS, M.: *Local y Global*. Madrid, 1997.
3. Sobre estas bases se apoyan las acciones de ocupación de locales administrativos de los movimientos de los parados y sus exigencias de salario ciudadano y de inserción social remunerada (en Alemania y Francia especialmente). Algo parecido ocurre con los inmigrantes «sin papeles» y los apoyos que reciben, que no dudan en enfrentarse con la legislación represiva cuando, p. ej., asumen públicamente que acogerán a los «ilegales» y que en ningún caso informarán a los servicios administrativos. Este anuncio de «intención de delinquir» o de haberlo hecho (que tiene antecedentes en otros casos como el aborto), permite que se exprese el apoyo social de ciertos movimientos cívicos. Otro tipo de situación interesante es cuando un acto «ilegal» es legalizado por los jueces al considerar la legitimidad de una acción en función de los principios generales del Derecho y de las normas constitucionales. P. ej., algunas sentencias favorables a los *okupas*.
4. CASTELLS, Manuel: «La era de la información» vol. II. *El poder de la identidad*. Madrid, 1997, y la obra citada de BORJA, J.; CASTELLS, M.: *Local y Global*, cap. IX «Las ciudades en la escena mundial». J. Borja elaboró un Informe sobre Autoridades Locales y Organismos Internacionales que presentó con nombre G4 (IULA, FMCU, Metropolis y Summit) en la Asamblea de organizaciones internacionales de ciudades convocada con el apoyo de PNUD en Naciones Unidas (Nueva York, 1994).
5. P. ej., la OCM (Organización Mundial del Comercio) o la reciente negociación sobre el AMI (Acuerdo Multilateral de Inversiones) entre la OCDE (25 países representados) y los principales grupos económicos mundiales (las «multinacionales»).
6. Véase, p. ej., Plan Estratégico de Barcelona que define una macroregión estratégica que incluye 2 regiones del Sur de Francia (Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées). En zonas menos desarrolladas y urbanizadas también emergen estos ejes urbanos transfronterizos (p. ej., en el Mercosur, el eje Valparaíso-Santiago-Mendoza-Córdoba-Buenos Aires-Montevideo).
7. *Informe propuesta sobre la ciudadanía europea. Participación, derechos sociales y derechos civiles*. Comisión Social de Eurociudades, Barcelona, 1998. Este Informe ha sido redactado por J. Borja, G. Dourthe y V. Peugeot, con la colaboración de Roger Sunyer, R. Erne, J.C. Boual, V. Kleck y representantes de las Eurociudades. En él se proponen tanto medidas para reforzar la presencia de las instituciones locales y regionales en la Unión Europea como una ampliación de los derechos de participación, cívicos y sociales a escala europea para todos los residentes en los países de la Unión. En este marco se propone la adquisición de la ciudadanía europea por el hecho de residir en un país de la U.E., sea cual sea la nacionalidad de origen, la cual no se pierde. Los «ciudadanos europeos» sea cual fuera su nacionalidad tendrán los mismos derechos, incluidos los políticos, que los nacionales del país en que residen.

CONCLUSIONES

Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio

Los desafíos y sus respuestas exigen por su novedad una acción política nueva. Esta acción política difícilmente puede salir de las instituciones y de los partidos políticos posicionados en ellas, pues tienden normalmente a conservar el sistema que les garantiza la representación y el acceso a los puestos de gobierno. Hay una contradicción entre el respeto del Estado de derecho, sin lo cual la democracia se pervierte por el uso arbitrario de la fuerza, y la transformación de este mismo Estado, que si no se produce también lleva a la perversión del Estado de derecho por su incapacidad de responder eficazmente a los procesos excluyentes y a los nuevos desafíos. Transformación que difícilmente impulsan las cúpulas políticas y jurídicas del Estado, casi siempre conservadoras del sistema que les concede el poder.

¿Cómo salir de este *impasse*? ¿Cómo ir más allá de las llamadas retóricas a la sociedad civil y a la iniciativa ciudadana? ¿Cómo hacer que las propuestas no sean utópicas, sino «eutópicas», situadas en el tiempo y en el espacio posibles, en un futuro más próximo que lejano y viables en unos lugares que las pueden recibir, concretar y realizar?

En primer lugar, no hay que ver el sistema político institucional como un todo homogéneo. No solamente por las lógicas diferencias ideológicas y de interés entre partidos políticos, sino también por como éstos viven las contradicciones entre valores y principios generales por un lado y normas y prácticas políticas y administrativas por otro¹. Otra contradicción bien evidente es la que se da entre el ámbito político institucional local-regional y el estatal. Es bien sintomática la revitalización o la aparición *ex novo* de movimientos políticos «regionalistas» o nacionalitarios en Europa, el auge del «municipalismo» tanto en Europa como en América, y la emergencia de liderazgos fuertes en estos ámbitos².

Por lo tanto, el ámbito institucional, tanto político como judicial, ejecutivo como legislativo, supraestatal (europeo) como estatal y, sobre todo, local y regional, puede ser receptor en muchos casos, y impulsor en otros, aunque menos, de propuestas innovadoras. En cada caso, ante cada tipo de propuestas se manifestarán contradicciones diferentes. P. ej., la renovación democrática de la política europea encuentra mucho más eco en el Parlamento europeo que en los Consejos de ministros (que representan a los gobiernos estatales). La modificación de los sistemas electorales encuentra una fuerte resistencia en los partidos estatales y es en cambio esencial para reforzar el ámbito político regional-local.

Las propuestas renovadoras no pueden depender únicamente de lo que ocurra en un ámbito contradictorio, pero en el que predomina el conservacionismo, como es el institucional. Las contradicciones emergerán si hay una presión política exterior a las instituciones, social, cultural, que desarrolle iniciativas que impacten a la opinión pública y modifique la relación de fuerzas o el equilibrio establecido y que se concrete en propuestas de cambiar tanto normativas, como prácticas en la vida institucional. Por lo tanto, sin movimientos cívicos no habrá cambio político y si éste no se produce tampoco habrá respuesta eficaz a los nuevos desafíos del territorio.

Estos movimientos surgen de las propias contradicciones generadas por los desafíos analizados anteriormente. Las estrategias sobre el territorio, la «demanda» de ciudad y de espacio público, la reivindicación del reconocimiento social, político y jurídico, el rechazo a la exclusión, la exigencia de participación y de comunicación, etc. incitan a la acción a diversos colectivos de población, en tanto que ciudadanos o «demandantes» de ciudadanía.

Ahora bien, en la medida que nos encontramos ante problemáticas nuevas se requiere también una cultura política nueva que construya un discurso que proporcione legitimidad y coherencia a los movimientos cívicos. Si no es así se corre el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y sociocultural, de dar una imagen anacrónica o corporativa de las iniciativas cívicas (que puede ser real si les falta un anclaje universalista) y de depender únicamente de cómo se resuelvan en cada caso las contradicciones en el sistema institucional establecido.

Por esta razón estamos en un período en el que el rol de los «intelectuales» (en un sentido «gramsciano») se convierte en decisivo³. Si a finales del siglo XVIII se construyeron las bases de la cultura democrática en un sentido civil y político, que tuvieron su máxima expresión en las revoluciones americana y francesa, sólo se «universalizaron», y aun parcialmente, en los siglos siguientes. A finales del siglo XIX el movimiento obrero y socialista puso en primer plano la cuestión de los derechos económicos y sociales, que dieron lugar a las revoluciones de base proletaria y, sobre todo, al *Welfare State*. Ahora nos corresponde asumir no sólo el combate por la plena realización de estos valores y objetivos universalistas y su adecuación a las circunstancias actuales, sino también el de los nuevos valores y objetivos que nos permitan dar respuesta a los nuevos desafíos (que a veces se denominan derechos 3ª generación, especialmente en la cultura de la ecología política).

Nos parece que un camino útil es el seguido históricamente por todos aquellos que han promovido el cambio en nombre de los derechos de las personas. Es decir, en nombre de la ciudadanía, de los sujetos activos e iguales en derechos. La revolución americana se presenta como una exigencia de ciudadanía (cuya expresión más radical y muy actual es Thomas Paine). La Revolución Francesa proclama los «derechos del hombre» y define a todos los franceses como «*citoyens*» (tan es así que los partidarios del «*ancien regime*» se les denomina miembros del «partido de los extranjeros»). El movimiento obrero y socialista parte de la crítica de la contradicción entre derechos formales y derechos reales que ofrece la nueva sociedad industrial y las opresiones y exclusiones a las que da lugar. Siempre en todos los procesos de cambio hay un punto de partida común: la exigencia de unos derechos que aparecen como legítimos pero negados a muchos, como potenciales pero no realizados. El objetivo histórico del socialismo europeo así como de los movimientos populares latinoamericanos del siglo XX ha sido convertir a las clases trabajadoras, y en general, a los excluidos en ciudadanos. Y en consecuencia su objetivo político principal fue conquistar los derechos que los hiciesen ciudadanos mediante nuevas instituciones económicas, sociales y políticas (*Welfare State*, planificación económica, contractualización de las relaciones laborales, etc.).

Para concluir este trabajo vamos a intentar aportar una contribución a esta redefinición y ampliación de derechos de la ciudadanía a partir del tipo de respuestas que hemos dado a los desafíos citados en los puntos anteriores. Todo ello sin ánimo de pretender proponer un catálogo exhaustivo.

1. **Derecho al lugar:** la gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. O a tener otro de su libre elección.
2. **Derecho al espacio público y a la monumentalidad:** es el complemento necesario del anterior. Hay que dotar a los lugares de significado y de calidad urbana.
3. **Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad:** la organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas, etc.).
4. **Derecho a la belleza,** al lujo del espacio público, a la visibilidad de cada zona de la ciudad. Cada parte de la ciudad debe tener su atractivo para los otros.
5. **Derecho a la movilidad y a la accesibilidad:** hay que tender a igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana.
6. **Derecho a la centralidad:** todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos.
7. **Derecho a la ciudad:** es la suma de los derechos anteriores; es decir, el derecho de ejercer el conjunto de libertades urbanas. La oferta urbana global debe ser accesible, conocida y con posibilidad de ser usada por todos los que viven en la región metropolitana.
8. **Derecho al acceso y al uso de las Tecnologías de Información y Comunicación:** las administraciones públicas no sólo deben proteger y garantizar este derecho, sino también utilizar las TIC para democratizar realmente al acceso de todos a los servicios de interés general.
9. **Derecho a la ciudad como refugio:** la ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesitan durante un tiempo protegerse de las instituciones, en tanto que éstas no son capaces de protegerlos. Por otra parte estas áreas-refugios forman parte de la oferta urbana como aventura transgresora⁴.
10. **Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios:** el gobierno local debe actuar de defensor de oficio de los ciudadanos en tanto que personas sometidas a otras jurisdicciones y también en tanto que usuarios y consumidores.
11. **Derecho a la justicia local y a la seguridad:** hoy la justicia es inaccesible para la mayoría de ciudadanos (por su coste, lentitud, etc.). La seguridad es vista principalmente en términos de represión y se plantean políticas de seguridad sobre todo cuando la «inseguridad» afecta a sectores medios y altos y a agentes y representantes de las instituciones. La justicia local, de base municipal, y la seguridad, como actuación concertada entre la institución local y la sociedad civil organizada, son hoy una demanda inaplazable de las mayorías ciudadanas, en la medida que pueden asegurar una prevención más eficaz y, si es preciso, una reacción sancionadora más rápida.
12. **Derecho a la ilegalidad:** paradójicamente tanto los colectivos sociales como, a veces, las instituciones locales deberían asumir el coste de promover iniciativas ilegales o alegales para convertir una demanda no reconocida en un derecho legal (p. ej., para obtener la reversión de uso de espacio público congelado por una institución estatal).

13. **Derecho a la innovación política:** los gobiernos locales y regionales deben recoger las demandas sociales para innovar en cuanto a sistemas electorales, mecanismos de participación, instrumentos de planeamiento y de gestión, etc. (p. ej., el planeamiento estratégico es una innovación política aun no recogida por el derecho público).
14. **Derecho al empleo y al salario ciudadano:** el ámbito urbano-regional debe garantizar un rol social que proporcione ingresos monetarios (es decir, reenumerados) al conjunto de la población activa. Además de las iniciativas generadoras de empleo (p. ej., servicios de proximidad, ecología urbana, etc.) es en este ámbito que se pueden experimentar y gestionar algunas formas de «salario ciudadano».
15. **Derecho a la calidad del medio-ambiente:** como derecho a una calidad de vida integral y como derecho a preservar para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico-cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad del entorno (contaminaciones, congestiones, suciedad, fealdad, etc.).
16. **Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales:** nadie puede sufrir discriminación según sus creencias, sus hábitos culturales o sus orientaciones sexuales, siempre que se respeten los derechos básicos de las personas con las que se relacione. Todo tipo de vínculo personal libremente consentido (p. ej., parejas homosexuales) merecen igual protección. No hay un modelo de vida personal o familiar que tenga derecho a más protección que otro.
17. **Derecho de todos los residentes en una ciudad a tener el mismo *status* político-jurídico de ciudadano:** y por lo tanto igualdad de derechos y responsabilidades. La ciudadanía debe distinguirse de la nacionalidad (que en el marco de la globalización y de las uniones políticas supraestatales debe perder su actual carácter absoluto; es decir, la facultad de proporcionar un estatuto diferenciado). Es la relación con un territorio -con un entorno social- lo que debe determinar el estatuto legal.
18. **Derecho a que los representantes directos de los ciudadanos, tanto institucionales (gobierno local y/o regional) como sociales**_(organizaciones profesionales, económicas, sindicales, territoriales, etc.), participen o accedan a las conferencias y organismos internacionales que tratan cuestiones que los afectan directamente.
19. **Derecho de los ciudadanos a igual movilidad y acceso a la información** similar al que poseen los capitales privados y las instituciones públicas. Derecho a acceder a todo tipo de información emanada de los organismos públicos y de las empresas de servicios de interés general. Derecho a la movilidad física completa en los espacios políticos y económicos en los que se encuentran inmersos. Derecho al uso social de las actuales tecnologías de información y comunicación, especialmente en las relaciones con las administraciones públicas (p. ej., ventanilla única).
20. **Derecho de los gobiernos locales y regionales y de las organizaciones, ciudades a constituir redes y asociaciones** que actúen y sean reconocidas a escala internacional. Este derecho incluye tanto el reconocimiento por parte de las NN.UU. y de todos sus organismos y programas, como de organizaciones mucho menos transparentes (como la Organización Mundial del Comercio o el Banco Mundial). La regulación de los procesos globalizados no la realizarán únicamente los gobiernos de los Estados y los grandes grupos económicos, como el fracaso del AMI acaba de demostrar.
21. **Derecho a desarrollar una identidad colectiva como comunidad** de ámbito regional-urbano y a conquistar la cota de autogobierno que esta misma comunidad determine libremente, con la sola

condición de que no excluya a ningún habitante del territorio de ninguno de los derechos de los ciudadanos del mismo.

El desarrollo y la legitimación de estos derechos dependerán de un triple proceso:

- Un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y de explicitación o especificación de los mismos.
- Un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos.
- Un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.

En la medida que en muchos casos estos derechos aparecen como una novedad política y no tienen aun el suficiente arraigo social, el rol de los intelectuales, a la vez como fuerza sociocultural y como colectivo capaz de definir los contenidos y las motivaciones de estos derechos, es hoy fundamental. En esta etapa histórica el desafío que el territorio plantea a la intelectualidad exige un gran coraje moral y una considerable audacia política.

NOTAS

1. Un «lugar» donde es especialmente interesante la aparición de contradicciones entre los valores éticos o morales reflejados en los principios generales del Derecho, en las Constituciones, etc. y el derecho positivo y sus formas habituales de aplicación es precisamente el ámbito jurídico, que no siempre es conservador como se tiende a creer. La doctrina, como la jurisprudencia, contribuye a renovar la política reconociendo derechos tanto a las instituciones locales, como a los ciudadanos en temáticas novedosas: p. ej., medio ambiente, derecho al empleo, espacio público-vivienda (caso *okupa*), privacidad, etc.
2. La aparición de fenómenos políticos locales tiene signos muy diversos. En algunos casos es una regresión evidente de los valores ciudadanos-universalistas, como el segregacionismo municipal de los suburbios ricos en Estados Unidos, que dan lugar al triunfo de «movimientos cívicos» que se independizan política y fiscalmente y privatizan los servicios colectivos para su uso exclusivo (en California la mitad de los municipios han visto triunfar estos movimientos excluyentes). Hay regresiones peores, como las que conducen a la «depuración étnica». Hay fenómenos de populismo local, con fuertes connotaciones conservadoras, pero que de todas formas introducen una cierta innovación en la política local poniendo encima del tablero problemáticas sentidas por la población sobre seguridad, empleo, eficacia de los servicios sociales, etc.. Es el caso de los alcaldes electos fuera del sistema de partidos que empieza a ser frecuente en América Latina (ya lo era en Estados Unidos). En Europa los gobernantes electos a nivel local y regional, aunque tengan una etiqueta partidaria, tienden a actuar con mucha autonomía, cuando no confrontación, respecto a las direcciones partidarias estatales.
3. Por intelectuales entendemos no únicamente los productores de oficio de discurso teórico, sino todos aquellos que desde un rol político o de liderazgo social, desde una concepción comprometida con valores universales de su profesión, o desde su capacidad para producir elementos significantes (es decir cargados de «sentido», de suscitar ideas o emociones) y para incidir en los medios de comunicación y de intercambio simbólico, pueden contribuir a la renovación de la cultura política. No hay izquierda política y social sin izquierda moral, aunque no siempre coincidan.
4. Ver J.B.V.N. Pleumetieers. «El protagonismo de los ciudadanos». Ponencia presentada en la conferencia europea de prevención de la Inseguridad. Barcelona, diciembre 1997. Publicada en la revista *Prevenió* n° 14. Barcelona, 1998. El autor defiende la existencia de «zonas de tolerancia» (droga, prostitución, etc.) como un componente de una política de seguridad. Pleumetieers es alcalde de Heerlen (Holanda) y se basa en la experiencia desarrollada por su ciudad.

2. ESPACIO PÚBLICO Y CIUDADANÍA

Espacio público y ciudadanía: la dialéctica entre la condición urbana y el *status* político

- “Finalmente, después de muchos años, hoy desfilando en la marcha de los parados, me he sentido ciudadano”. Un desocupado de larga duración, París, diciembre de 1997.
- “Lo peor no es nuestro nombre, o el color de nuestra piel. A pesar de que nos hayan dicho que damos el perfil para un puesto de trabajo, cuando debemos dar nuestra dirección, si es un barrio considerado no deseable, lo normal es que suspendan la entrevista”. De un programa de Televisión (Sagacités) sobre los barrios difíciles y los jóvenes de origen inmigrado en las ciudades europeas.
- Los viernes, los sábados y los domingos, Les Champs Elyseés se llenan de jóvenes africanos, árabes, asiáticos. Ocupan la avenida más simbólica de París, se apropian de la ciudad, se pueden sentir plenamente franceses. Pero alguien dijo “No son franceses como el resto” (¡un diputado socialista!), aunque la mayoría de las veces hayan nacido en París y posean la nacionalidad francesa.
- “Todo el mundo tiene derecho a disponer o acceder fácilmente a una área con elementos de centralidad, a vivir en un barrio visto y reconocido por el resto de los ciudadanos, a poder invitar a comer en su casa sin avergonzarse por ello”. (Coloquio de Carros-Francia, de las intervenciones de Roland Castro y Jordi Borja).

La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar una ciudad. Ni tampoco es suficiente tener un documento legal que acredite tal condición. Veamos algunas relaciones dialécticas entre la ciudad como espacio público y el ejercicio de la ciudadanía.

- a) Los no-ciudadanos oficiales y la ciudad ilegal. La ciudad como espacio público abierto “necesita” de zonas ilegales o alegales, territorios de supervivencia, porque en ellos se puede obtener alguna protección y algunos excedentes de los bienes y servicios urbanos (zonas rojas, centros degradados) o porque se ocupan precariamente excedentes de vivienda o de suelo en los márgenes. El proceso hacia la ciudadanía requerirá un doble proceso de legalización, del habitante (papeles, empleo) y del territorio/vivienda (sea el ocupado, sea otro alternativo). Pero un proceso puede dinamizar el otro o viceversa.
- b) El espacio público como espacio político, de ejercicio de derechos cívicos, es un medio de acceso a la ciudadanía para todos aquellos que sufren alguna *capitis diminuto*, marginación o relegación en la anomía o la pasividad. Es la autoestima del manifestante en paro que sueña que ocupa la ciudad, que es alguien en la ciudad y no está solo.
- c) La violencia urbana, la que se manifiesta en el espacio público, sea central o sea periférico, es, aunque resulte paradójico, una reivindicación de ciudadanía. La violencia urbana expresa una rebelión de no ciudadano, una contradicción entre el hecho de estar y el no derecho de usar la ciudad formal y ostentosa. Se habla de violencia urbana no cuando los pobres o marginados se matan entre sí, sino cuando agreden a los ciudadanos o se enfrentan a los cuerpos del Estado. Están reclamando atención, que se reconozca su condición y/o su territorio.
- d) El espacio público es indispensable, o por lo menos muy necesario, para desarrollar el proceso de socialización de los pobres, en los de los niños y de los recién llegados a la ciudad. En los espacios

públicos que se expresa la diversidad se produce el intercambio y se aprende la tolerancia. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de los espacios públicos definirán en buena medida el progreso de la ciudadanía.

- e) Hoy el funcionamiento eficaz y democrático de la ciudad se mide por la dialéctica entre movilidades y centralidades. La ciudadanía de todos dependerá de la universalidad de ambos componentes del sistema urbano. Movilidad y centralidad tienen un componente de espacio público en tanto que factor de ciudadanía. Una ciudad que funciona exclusivamente con el automóvil privado y con centralidades especializadas y cerradas (centros administrativos, *shopping centers* jerarquizados socialmente, etc.) no facilita el progreso de la ciudadanía, tiende a la segmentación, al individualismo y a la exclusión.
- f) El espacio público, incluyendo la infraestructura y los equipamientos, puede ser un importante mecanismo de redistribución e integración social. Depende de como se diseñen o, mejor dicho, de como se conciban, las grandes operaciones urbanas. Una ronda viaria, un conjunto de equipamientos culturales, una promoción inmobiliaria de oficinas y viviendas, una renovación portuaria o ferroviaria, o un frente de agua, pueden dualizar la sociedad urbana o en cambio articular barrios y proporcionar mecanismos de integración y mayor calidad de vida a los sectores que sufren algún déficit de ciudadanía. Estos proyectos pueden ser creadores de centralidades donde no los había, facilitar más movilidades, favorecer la visualización y la aceptación ciudadana de barrios olvidados o mal considerados en la medida que estos objetivos, y no únicamente los específicos o originarios, sean tenidos en cuenta. Por ejemplo, en un centro histórico no es lo mismo hacer un gran museo, un gran estacionamiento y poner policía que plantearse paralelamente al museo la animación cultural y comercial de la zona, programas de ocupación de los jóvenes y espacios de transición equipados con los barrios del entorno.
- g) El espacio público contribuirá más a la ciudadanía cuanto más polivalente sea funcionalmente y más favorezca el intercambio. Es preciso conocer bien el uso social de los espacios públicos. Este uso dependerá de muchos factores, el diseño, la accesibilidad, la belleza, la monumentalidad, la promoción, el mantenimiento, la diversidad de usuarios posibles, etc.. Queremos enfatizar la estética del espacio público. El lujo del espacio público no es despilfarro, es una cuestión de justicia social.
- h) Las administraciones públicas en un Estado democrático tienen que asumir como una de las fuentes de su legitimidad el promover una política de ciudad que produzca espacios públicos ciudadanos. No son admisibles, por lo tanto, grandes proyectos urbanos que no integren objetivos sociales y ambientales que amplíen la ciudadanía en cantidad y calidad. El planeamiento urbano debe considerar la reversión a la ciudad de áreas ocupadas por organismos estatales o empresas de servicios que por sus condiciones materiales o localización puedan considerarse obsoletas y que pueden servir para espacios y equipamientos colectivos ciudadanos: puertos, estaciones y talleres ferroviarios, reservas de suelo no utilizado para obras públicas, instalaciones energéticas, cuarteles, edificios de oficinas públicas, etc.; los “nuevos productos urbanos” no pueden legitimarse únicamente por criterios de competitividad, ni tampoco por razones de competencia burocrática. Lo cual no elimina la inclusión en estas operaciones de promociones inmobiliarias o comerciales que además de viabilizar económicamente la operación pueden contribuir a la regeneración del tejido económico-social y urbano del entorno.
- i) La renovación del instrumental urbanístico puede ser en sí mismo un mecanismo de progreso de la ciudadanía. Los proyectos urbanos, en tanto que son a la vez respuesta a desafíos de la ciudad y oportunidades que se presentan a algunos actores públicos o privados, son ya un momento potencial de debate, conflicto y negociación. Los planes estratégicos deberán ser un ámbito importante de

participación cívica. Otros instrumentos más específicos (como los contratos-programa, los planes-proyecto, los proyectos preliminares, etc.) favorecen la manifestación de aspiraciones e intereses diversos, incluso de sectores cuya voz se escucha normalmente poco en la ciudad.

- j) El empleo es un factor clave para el ejercicio de la ciudadanía. En unos casos porque de él depende en gran parte la consecución de un *status* legal, protección social, acceso a la vivienda digna, etc. Siempre porque es necesario para obtener reconocimiento social y evitar la marginación progresiva. Las políticas urbanas, la construcción y el mantenimiento de espacios y equipamientos públicos, son una gran oportunidad para crear empleos, tanto vinculados a los servicios urbanos, como a los llamados “servicios de proximidad”.

Ciudadanía: un desafío político para la ciudad

La ciudadanía fue en el pasado un atributo que distinguía a los habitantes permanentes y reconocidos como tales de la ciudad. Suponía un *status* definido por un conjunto de derechos y deberes cívicos, socio-económicos y políticos, que se podía ejercer en el ámbito del territorio de la ciudad (que en muchos casos era bastante más extenso que el ocupado por el núcleo aglomerado).

Luego, a partir del siglo XVIII y sobre todo en el XIX, la ciudadanía se fue vinculando al Estado-nación. Los ciudadanos eran los que poseían la nacionalidad, atributo que concedía el Estado, y, en tanto que tales, eran titulares de derechos políticos exclusivos (participar en los procesos electorales, formar asociaciones y partidos, ser funcionarios públicos, etc.). Los derechos sociales y cívicos de los ciudadanos también eran más amplios que los de los no-ciudadanos (extranjeros residentes o de paso), pero el concepto de ciudadanía se ha aplicado principalmente al *status* político-jurídico (sobre todo en la cultura anglo-sajona) en el marco del Estado. Su origen “ciudadano” se ha casi olvidado.

Sin embargo, hoy nos enfrentamos a algunos hechos nuevos que nos permiten replantear la relación ciudad y ciudadanía.

- a) La reducción de la soberanía del Estado-nación por la globalización de la economía y la creación de uniones políticas supraestatales. La Unión Europea tiende a igualar los derechos y deberes de todos los ciudadanos de los países europeos. Los europeos que se instalan (o que han nacido ya) en un país que no el que les da la “nacionalidad”, se integran lógicamente con más facilidad en la “ciudad” que en la “nación”.
- b) La población inmigrada o descendientes de inmigrados, que no posee la nacionalidad del país en el que vive, es en muchas ciudades relativamente importante y estable; es decir, en la mayoría de los casos no hay proyecto de retorno al país de origen. Esta población no tiene reconocido un *status* de ciudadanía, lo cual plantea a la vez un problema de política social y de gobernabilidad democrática en las ciudades. Son los llamados en Francia “*sans*” (sin): sin papeles, sin trabajo, sin domicilio fijo, sin protección social y sin derechos políticos, obviamente.
- c) En el marco europeo una solución que parece razonable y viable, respecto a las problemáticas expuestas, es crear el *status* de ciudadano europeo, distinto al de nacionalidad. Actualmente son ciudadanos europeos los que poseen la nacionalidad de un país de la U.E.. Se añadiría: también son ciudadanos europeos, con los mismos derechos y deberes los que residan en una ciudad (o provincia, o departamento) de la U.E. en tanto que residen en ella. Las autoridades locales atribuirán la residencia

legal al cabo de dos años de residencia *de facto* y tramitarán la ciudadanía europea, previa aceptación del interesado, a los tres años de residencia legal. La ciudad productora de ciudadanía debe garantizar la universalidad de ésta; es decir, la igualdad jurídica de todos sus habitantes. Lo contrario es legitimar la exclusión.

- d) La ciudad es la mejor oportunidad de innovación política. Por la complejidad de las políticas públicas que en ella deben integrarse y por una dimensión que permite una relación más directa con la población. El ámbito regional-metropolitano, el de ciudad y el de barrio ya requieren soluciones originales, no uniformistas. Podrían experimentarse nuevos procedimientos electorales, como sustituir las listas de partidos nacionales por listas cívicas, sistemas mixtos, voto programático y obligatorio, etc. También es el lugar de innovar en las relaciones entre administración y ciudadanos, mediante la ventanilla única, la declaración oral con valor de documento público, etc. Otro campo en el que es imprescindible innovar es el de la justicia y el de la seguridad: justicia local, campos de seguridad por barrio y participativos, defensa de oficio de los ciudadanos ante las otras administraciones del Estado, etc.
- e) Hoy se habla más de participación ciudadana que de participación política. La gestión política local requiere hoy multiplicar la información, la comunicación, socializar las potencialidades de las nuevas tecnologías (que permiten el *feed-back*). Todos los ámbitos de la gestión local requieren formas de participación, a veces genéricas, pero muchas veces específicas: consejos, comités *ad hoc*, consulta popular, etc.. La participación puede ser información, debate, negociación. También puede derivar en fórmulas de cooperación, de ejercicios o gestión por medio de la sociedad civil (asociaciones o colectivos, empresarios ciudadanos, organismos sindicales o profesionales, etc.).
- f) Los déficits de la ciudad afectan de manera distinta y desigual a distintos sectores de la población. En unos casos el *gap* es prácticamente global: los “sin” (sin papeles, sin trabajo, sin protección social, sin integración cultural, etc.). En otros es más específico: desocupados, viejos, niños, minorías étnicas o religiosas, etc.. Una política ciudadana exige desarrollar un conjunto de “acciones positivas” hacia cada uno de estos grupos. Un test de ciudadanía será medir la importancia y la eficacia de estas acciones. Por ej., desarrollar el multiculturalismo, convertir las demandas de niños y viejos en criterios orientadores de los programas de espacios públicos y equipamientos colectivos, hacer la ciudad más “femenina”, incorporar objetivos redistributivos y estudios de impactos sociales en todos los proyectos urbanos, etc..
- g) Los proyectos y la gestión de los espacios públicos y de los equipamientos colectivos son a la vez una oportunidad de producir ciudadanía y un test del desarrollo de la misma. Su distribución más o menos desigual, su concepción articuladora o fragmentadora del tejido urbano, su accesibilidad y su potencial de centralidad, su valor simbólico, su polivalencia, la intensidad de su uso social, su capacidad de crear empleo, la importancia de los nuevos públicos de usuarios, la autoestima y el reconocimiento social, su contribución de dar “sentido” a la vida urbana... son siempre oportunidades que nunca se deberían desaprovechar para promover los derechos y deberes (políticos, sociales, cívicos) constitutivos de la ciudadanía.

El estatuto de ciudadano representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local.

Un desafío político: conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir o universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población. Y también adquirir las competencias y los recursos

necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y deberes ciudadanos.

Un desafío social, promover las políticas sociales urbanas que ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: empleo, situación de vulnerabilidad (p. ej., niños), marginación cultural, etc..

Un desafío específicamente urbano: hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidad, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes, del reconocimiento exterior, etc. una productora de sentido a la vida cotidiana, de ciudadanía.

La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Hay otro espacio, el de la sociedad política (mejor que sociedad civil) que es el que crean y ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas y aún deberes y responsabilidades para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo.

Para terminar: la responsabilidad de hacer ciudadanía también pertenece a los profesionales del urbanismo. En nombre de su ética y de su tecnicidad, del conocimiento de los avances de la cultura urbanística y de la experiencia internacional, por su sensibilidad respecto a las herencias de la ciudad en la que trabajan y por su potencial creativo de reconocer tendencias e inventar futuros, los profesionales del urbanismo deben reclamar autonomía intelectual frente a los políticos y a los distintos colectivos sociales, deben elaborar y defender sus propuestas, asumir riesgos ante las autoridades y “opiniones públicas” y saber renunciar públicamente a los compromisos antes de traicionar sus convicciones.

La reinención de la ciudad ciudadana, del espacio público constructor-ordenador de ciudad y del urbanismo como productor de sentido no es monopolio de nadie.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. Las organizaciones sociales tienen el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Los profesionales tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final.

BIBLIOGRAFÍA

Del autor:

Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la Información. Co-autor: Manuel CASTELLS. Madrid, Taurus, 1997.

Informe sobre la ciudadanía europea. Ajuntament de Barcelona, Eurocities/Eurocités, 1997.

“Juventud y Ciudadanía. Causas sin rebeldes”, *Prevenió*. Ajuntament de Barcelona, 1997.

Barcelona, un modelo de transformación urbana—Programa de gestión urbana. Quito, P.N.U.D.–Banco Mundial, 1995.

“La ciudad conquistada”, *Claves*. Madrid, 1991.

En todos estos textos se cita bibliografía. A continuación citamos algunos libros o artículos que han sido especialmente tenidos en cuenta en algunas partes de este trabajo. No citamos la abundante bibliografía sobre Barcelona por considerarla conocida y citada en otros textos del autor.

ASCHER, François: *La Metapolis*. Paris, 1995.

BOSSOLINO, Antonio: *La Repubblica delle Città*. Roma, 1996.

DAVIS, Mike: *City of Quartz*. Los Angeles, 1990.

THE ECONOMIST: *Turn up the Lights*. Londres, julio 1995.

Forum Européen de Sécurité Urbaine—Espaces Culturels Urbains. Rencontre Internationale de la Villette. Paris, 1996.

GARREAU, Joel: *Edge City. Life in the New Frontier*. New York, 1995.

MONGIN, Oliver: *Vers la troisième ville?* Preface de C. de Portzamparc. Paris, 1995.

VENTURI, Marco y otros: *La festivalizzazione de la politica urbana*. Roma, 1995

Así como la colección *Projet Urbain*, revista del Ministère de l'Équipement, dirigida por Ariella MASBOUNGI (12 números publicados entre 1994 y 1997) y la serie de libros *Conferénces Paris d'Architectes* (Paris, Editions du Pavillon de l'Arsenal, 1994-1997). Y finalmente hay que citar los trabajos recientes de Nuno PORTAS publicados en España (Universidad de Valladolid, 1996) y en Rio de Janeiro (Universidad, 1997).

Anexo 1

EL DESAFÍO DEL ESPACIO PÚBLICO: LA PRUEBA DEL URBANISMO

La bondad del urbanismo actual se verifica en la cualidad del espacio público. «Nosotros también tenemos derecho a la belleza», me decía una anciana de una favela de Santo André (Sao Paulo, Brasil). A la belleza, al lujo incluso, pues nunca hay despilfarro cuando se da riqueza a los pobres. Por lo tanto, ante todo, el espacio público es un desafío y una oportunidad para la justicia urbana. Reivindicamos la máxima cualidad para el espacio público de cotidianidad, pero también el acceso a los espacios públicos de centralidad para todos.

El espacio público es un desafío global a la política urbana: un desafío urbanístico, político y cultural, referido a toda la ciudad.

Urbanístico: el espacio público no es lo residual entre lo construido y lo viario. Debe considerarse el elemento ordenador del urbanismo, sea cual sea la escala del proyecto urbano. Es el espacio público el que puede organizar un territorio que pueda soportar diversos usos y funciones y el que tiene más capacidad de crear lugares. Debe ser un espacio de la continuidad y de la diferenciación, como decíamos antes. Para los gobiernos locales el espacio público es el examen que deben aprobar para ser considerados «constructores de ciudad».

Político: el espacio de expresión colectiva. De la vida comunitaria, del encuentro y del intercambio cotidianos. Nada es ajeno a este desafío: unidades de vivienda, centros comerciales, escuelas, equipamientos culturales o sociales, ejes viales, por no citar calles y galerías, plazas y parques. Todas estas realizaciones arquitectónicas son susceptibles de un tratamiento urbanístico que genere espacios de transición, que contribuya a crear espacios de uso colectivo. Es una cuestión de voluntad política, de que sentido quiera darse a la cotidianidad ciudadana¹.

Pero hay otra dimensión política del espacio público: el de los momentos comunitarios fuertes, de afirmación o de confrontación, el de las grandes manifestaciones ciudadanas o sociales. La ciudad exige grandes plazas y avenidas, especialmente en sus áres cívicas centrales (y también, a otra escala, barriales), en las que pueden producirse grandes concentraciones urbanas. Estos actos de expresión política tienen su lugar preferente ante los edificios o monumentos que simbolizan el poder. En consecuencia es esencialmente antidemocrático cuando por medio de la prohibición de acceso o del diseño urbano se impide este tipo de manifestación. Al contrario: hay que ampliar el espacio público hasta el interior de los edificios políticos y administrativos que representan o ejercen poder sobre la gente. Por lo menos su planta baja.

Cultural: La monumentalidad del espacio público expresa y cumple diversas funciones; referente urbanístico, manifestaciones de la historia y de la voluntad del poder, símbolo de identidad colectiva.... Es uno de los mejores indicadores de los valores urbanos predominantes. ¿Por qué grandes edificios públicos se nos imponen como fortalezas (religiosas, políticas) o son inaccesibles al público a pesar de su supuesto rol representativo (palacios, algunos parques)? ¿Por qué las avenidas de carácter esencialmente popular se

coronan con monumentos o se las bautiza con nombres que glorifican gestas militares para nada populares? ¿Por qué se ornamenta y se cualifican como culturalmente válidas ciertas zonas de la ciudad y no otras abandonadas o desvalorizadas?

La gestión democrática de la ciudad consiste precisamente en lo contrario: socializar la monumentalidad central y «monumentalizar las periferias» descualificadas².

Pero la dimensión cultural del espacio público no se limita a la monumentalidad, sino al conjunto de los espacios, equipamientos e infraestructuras de la ciudad. Las formas siempre transmiten valores, la estética es también una ética. Menospreciar lo público, su calidad, su belleza, su adecuación a los gustos y aspiraciones de los distintos sectores de población más allá de su función específica, es simplemente dejar de lado a la gente y contribuir a los procesos de exclusión. Nada justifica que no haya una preocupación y un debate públicos sobre el diseño, el color, los materiales, etc. de grandes edificios públicos, de estaciones o autovías urbanas, de hospitales, o cuarteles, etc.

¿Quién determina el espacio público? ¿Cómo se produce y cómo se evalúa?

El espacio público es ante todo una determinación político-jurídica, pero también un producto del uso social. Es decir, hay «espacios públicos» inaccesibles o prohibidos y otros, que no son jurídicamente públicos, de uso colectivo intenso. Parece razonable plantearse como socializar los primeros y publicar los segundos.

En la actualidad se da una patología que podría denominarse agorafobia urbana. No sólo se confunde vialidad con espacio público y seguridad con privatización, sino que esta tendencia social la refuerzan los poderes públicos cerrando y especializando los lugares públicos³ frente a demandas de signo opuesto.

Pero hay experiencias diversas que demuestran que es posible desarrollar por lo menos tres estrategias de «producción de espacios públicos»: regeneración, reconversión y producción *ex novo*.

La regeneración de espacios públicos cubre distintos tipos de actuaciones como:

- Recuperación de los centros históricos degradados por medio de aperturas de calles y plazas, animación lúdica y comercial en espacios abiertos (ferias, exposiciones, fiestas, etc.), equipamientos universitarios y culturales, peatonalización y mejora de las calles existentes, medidas para crear una imagen de mayor seguridad, etc..
- Reconversión de vías urbanas que en las últimas décadas quedaron monopolizadas por la circulación en avenidas, paseos, bulevares, jardines, terrazas, etc..
- Mejora mediante ajardinamiento, mobiliario urbano, iluminación, actuación sobre los entornos, etc. de calles y plazas de los barrios de bajo nivel de urbanización (periféricos muchas veces) para que se conviertan en verdaderos espacios públicos de uso colectivo y proporcionen calidad de ciudad a estos barrios.

La reconversión: nos referimos a la conversión en espacios y equipamientos públicos de áreas que hasta ahora fueron infraestructuras de comunicaciones (puertos, estaciones), industrias desactivadas, cuarteles, etc. que por sus condiciones materiales o de localización pueden considerarse obsoletas o de usos alternativos más positivos para la ciudad. Lo cual supone una negociación política con agentes públicos o privados (se debe tener en cuenta que los agentes públicos actúan a veces con escasa visión del interés público ciudadano y pueden combinar la arrogancia administrativa con el afán especulativo). La exigencia de reversión a la ciudad, sin otros costes que el desmantelamiento y traslado, parece una demanda lógica de los gobiernos locales, sobre todo cuando los interlocutores son entes públicos.

La producción de espacios públicos *ex novo* no sólo debe formar parte principal de toda operación de desarrollo urbano, sino que debe ser, como ya dijimos, el elemento ordenador de la misma, tanto en la articulación con el resto de la ciudad metropolitana, como en la ordenación interna. Pero hay otras oportunidades de producir espacio público como son:

- La consideración como espacios públicos, y no como espacios vacíos, de los espacios naturales (forestales, frentes de agua, reservas ecológicas), definiendo usos compatibles con su sostenibilidad.
- La utilización de áreas vacantes para zurcir la trama urbana periférica mediante parques equipados y accesibles, nudos de comunicaciones con vocación de atraer elementos de centralidad, etc..
- La utilización de las nuevas infraestructuras de comunicaciones, como los anillos de circunvalación y los intercambiadores, para generar espacios públicos y suturar barrios en vez de fragmentarlos⁴.
- La apertura de nuevos ejes en la ciudad construida para dotarla de mayor monumentalidad, desarrollar y articular sus centralidades y generar espacios públicos/lugares fuertes⁵.

Y por último ¿quién y cómo se hacen los proyectos de espacios públicos?

Es obvio que la administración pública juega un rol principal por la misma naturaleza de estos espacios. Pero conviene introducir algunas precisiones:

- El gobierno local es el más indicado para definir y programar los espacios públicos, pero en muchos casos deberá concertar sus iniciativas con otras administraciones, bien por su competencia legal o su propiedad del suelo, bien por la necesidad de cofinanciar los proyectos. El caso más claro es el que tiene que ver con las grandes infraestructuras o la reversión a la municipalidad del suelo de zonas militares, portuarias, etc..
- La necesidad de adaptar los programas a realidades sociales heterogéneas y a situaciones a veces microlocales, que exigen intervenciones oportunas y a la vez integradoras de demandas diversas, requiere en las grandes ciudades una programación y una gestión descentralizada de los proyectos de espacios públicos⁶.
- También, cada vez más, hay iniciativas privadas o mixtas que asumen la producción o la gestión de espacios públicos (o la esponsorización, el mantenimiento, la vigilancia, etc.). Lo cual puede estar muy bien... o no. Puede también conducir a una privatización excluyente de los espacios públicos si la administración pública no establece normas de uso adecuadas.
- Los programas de espacios públicos, en bastantes casos, forman parte de programas urbanos que incluyen otros objetivos y diversidad de actores con finalidades más específicas e inmediatas. En consecuencia el programa de espacios públicos debe ser muy fuerte de entrada y ser defendido a lo

largo de todo el proceso de desarrollo del programa. Sino los supuestos condicionantes constructivos o de circulación, por ejemplo, van reduciendo o desvalorizando los espacios públicos. Por otra parte es del mayor interés la inserción de los programas de espacios públicos en los grandes proyectos urbanos, pues contribuyen, o así debería ser, a su calidad, multifuncionalidad y capacidad de evolución.

- La sostenibilidad y el uso social futuro de los espacios públicos son dos cuestiones que deben plantearse desde la concepción de los mismos. Lo cual supone tener en cuenta a sectores profesionales, culturales y sociales, actitud que pocas veces se adopta.

En resumen, los espacios públicos requieren un debate público, una participación ciudadana a lo largo del proceso de concepción, producción y gestión. ¿Participación de quién? La lista podría ser interminable. También se podría simplificar diciendo que los que se manifiesten como interesados. Sin embargo, hay algunos colectivos sociales que nos parecen que requieren una atención especial y, por lo tanto es preciso hacer emerger sus aspiraciones. Las mujeres ante todo. Sus tiempos, sus demandas de accesibilidad o de iluminación y tantos otros aspectos que se escapan a los «responsables masculinos»⁷. Los jóvenes, que no son necesariamente «los vecinos». Los viejos y los niños a los que nadie pregunta y pocos observan y defienden (quizás las mujeres). Las minorías étnicas, culturales o sexuales que sufren algún tipo de exclusión.

Es preciso entonces que los profesionales asuman una especial responsabilidad en la concepción y diseño de los espacios públicos. No son un tipo de proyectos como otros. No es suficiente responder a la demanda del «cliente», sea éste administración pública, un organismo autónomo o la empresa privada. Hay que hacer lo necesario para que se expresen todos estos intereses. Y producir y difundir una cultura de espacios públicos que permita hacer propuestas y también cuestionar o combatir aquellas demandas o exigencias sociales no siempre generosas, con los otros o con uno mismo. Más que cualquier otro programa urbano, un proyecto de espacio público necesita apoyarse en valores éticos, de libertad, tolerancia y solidaridad.

NOTAS

1. En España, en época de la dictadura, los polígonos de vivienda (grupos de viviendas sociales, similares, pero de calidad inferior, a los «*grands ensembles*») se diseñaban para facilitar su aislamiento y vigilancia y dificultar la vida colectiva. La revista *Ejército*, de las FF.AA. de la dictadura, publicó un amplio informe sobre urbanismo y seguridad (4 números, Madrid, 1972). Incluso se limitaba la superficie de los bares para evitar que la gente se reuniera en ellos. Recientemente en bastantes ciudades americanas y también en Europa se tiende a poner rejas a espacios públicos de la cotidianidad. Los gobiernos locales que así actúan, por razones de «seguridad ciudadana» y a «petición del vecindario» según dicen, contribuyen a agravar los problemas que quieren resolver. Las rejas generan abandono de la calle y oportunidad para la violencia urbana. Ver, p. ej., polémica sobre las plazas de Buenos Aires en la prensa de la ciudad de 1998. El autor ha tratado la cuestión del espacio público y su relación con la seguridad en “Espacio público y ciudadanía” (revista *Diálogo* n. 24. México, Unesco, 1998) y en una versión más ampliada con el mismo título en un libro colectivo editado por el CCCB (Barcelona, 1998). Ver también “Ciudadanía y seguridad ciudadana”, *Prevenió* n. 14. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1998.
2. Expresión de Oriol Bohigas. Ver *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona, Edicions 62, 1985.
3. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas de Chile edita un libro muy bien realizado con el título de *Espacios públicos de Santiago* (Santiago de Chile, 1996) en el que sólo aparecen reseñados edificios públicos de acceso restringido y jardines enrejados. La Moneda, palacio presidencial, aparece rodeado de unos espacios

teóricamente públicos, pero *de facto* «militarizados», en los cuales se prohíben las manifestaciones cívicas. Es un ejemplo de pervivencia de perversión dictatorial del espacio público democrático.

4. P. ej., Nudo de la Trinidad en Barcelona. Una responsable del Ministère de l'Équipement francés comentó: «En Francia nunca se nos ocurrió hacer nada parecido». Es suficiente pensar en la gente que vive en la zona y no sólo en los automovilistas que pasan.
5. Es la lógica de urbanistas como Busquets, Leira, Nuno Portas, Herce, Ascher, de Forn y el mismo autor y que preside sus propuestas en ciudades como Barcelona, Bilbao, Lisboa, Buenos Aires, Santiago de Chile, Sto. André (S. Paulo) o Rio de Janeiro.
6. No es casual que la ambiciosa política de espacios públicos en todos los barrios de Barcelona en la década de los 80 coincidiera con la puesta en marcha de la descentralización en 10 Distritos, la mayoría de ellos de menos de 150.000 habitantes. Ver *Barcelona. Un modelo de transformación urbana* (J. BORJA y otros. Quito, PGU, 1995) y “Barcelona–La deuxième renaissance” (Revista *Projet Urbain* n° 14, editada por Arielle Masboungi-Ministère de l'Équipement. Paris, 1998).
7. El feminismo ha estimulado interesantes estudios críticos sobre la exclusión en el espacio público. Ver por ejemplo los trabajos de la Fundación Maria Aurelia Capmany en Barcelona y del «Colectivo de mujeres urbanistas» de Madrid. Un equipo de la Universidad de Hannover (Alemania) dirigido por Ursula Paravicini, arquitecta, está realizando una investigación comparativa en Berlín, París y Barcelona, sobre el uso de los espacios públicos desde una perspectiva feminista. Sobre América Latina véase el estudio de Olga Segovia y Marisol Saborido «Espacio público barrial. Una perspectiva de género». (Santiago de Chile, Sur, 1997).

Anexo 2

LA CIUDAD DEL DESEO

1. La ciudad es la calle

¿Qué es un puente? Preguntaba el falso ingenuo Julio Cortázar. Y se respondía: una persona cruzando un puente. ¿Qué es una ciudad? Un lugar con mucha gente. Un espacio público, abierto y protegido. Un lugar; es decir, un hecho material productor de sentido. Una concentración de puntos de encuentros. En la ciudad lo primero son las calles y plazas, los espacios colectivos; luego vendrán los edificios y las vías. El espacio público define la calidad de la ciudad, porque indica la calidad de vida de la gente y la cualidad de la ciudadanía de sus habitantes. El hermoso libro de Allan Jacobs -*The streets of the cities*- analiza precisamente las ciudades a partir de la calidad -estética y cultural, funcional y social, simbólica y moderna- de sus calles. Entre las cinco primeras se incluyen dos avenidas de Barcelona, las Ramblas y el Paseo de Gracia. ¡Fantástico para un barcelonés que, sin embargo, no puede olvidar que en los años 60 el mal llamado urbanismo desarrollista estuvo en un tris de hacer desaparecer estos paseos urbanos en aras de las vías rápidas! Por fortuna la ciudadanía resistió y los nuevos rumbos de los años 80 nos devolvieron la cultura de Cerdà, el urbanista de la cuadrícula que declaró: “en la ciudad las calles no son carreteras” y la priorización de los espacios públicos como estrategia de “hacer ciudad sobre la ciudad”.

2. El lugar de los encuentros... y su negación

En un coloquio celebrado en Buenos Aires en 1996, el director de planeamiento de la City de Londres afirmaba algo así como: “La mercancía más importante que se intercambia en una ciudad es la conversación, la información *face to face*, la murmuración...”. En consecuencia es muy necesario el bar, el restaurante. El urbanismo debe garantizar, por lo menos en las áreas densas, que en cada manzana los bajos sean lugares de encuentro, comercios y, sobre todo cafés, “el equipamiento más importante de la ciudad”. Sin embargo, la deformación del urbanismo funcionalista combinando *zoning* y privatización, caricatura perversa del movimiento moderno, crea una nueva imagen de la “ciudad emergente” en la que las piezas, la arquitectura de los objetos-mercancía, substituye la ciudad del intercambio y de la diversidad. La ciudad fragmentada es una ciudad físicamente segregada, socialmente injusta, económicamente despilfarradora, culturalmente miserable y políticamente ingobernable.

3. ¿La ciudad metropolitana puede ser ciudad?

La evolución de algunas grandes ciudades latinoamericanas (por ejemplo Sao Paulo, México o Bogotá) parece condenar como reliquia del pasado la imagen de la ciudad como espacio público, como lugar o sistema de lugares significativo, como heterogeneidad y como encuentro. Segregación social y funcional, centros especializados, áreas fragmentadas y dos desafíos básicos a resolver: circulación y seguridad. Pero ocurre que afrontar directamente estos dos desafíos parece conducir más bien a agravar los problemas en vez de resolverlos. Las zonas de baja densidad y las pautas sociales de clase media priorizan el automóvil para todo. Las autovías urbanas acentúan la segmentación urbana, promueven

desarrollos urbanos *ghetizados*, aumentan las distancias y multiplican la congestión. El modelo hasta el límite de lo absurdo es el Sao Paulo «malufista», que quedará como una de las mayores aberraciones urbanísticas del siglo XX. Mayor número de autovías urbanas es igual a peor circulación y a menos ciudad. Así como más policía protectora de las áreas residenciales y comerciales más demandantes (medias y altas) crea más inseguridad en los espacios públicos y en las áreas suburbanas menos protegidas (cuando no es la misma policía uno de los factores insegurizantes).

La ciudad metropolitana no está condenada a negar la ciudad, sino que puede multiplicarla. El desafío real es establecer una dialéctica positiva entre centralidades y movilidades haciendo del espacio público el hilo de Ariadna que nos conduzca por lugares productores de sentido. El derecho a la centralidad accesible y simbólica, a sentirse orgullosos del lugar en el que se vive y a ser reconocidos por los otros, a la visibilidad y a la identidad, además de a disponer de equipamientos y espacios públicos próximos, es una condición de ciudadanía. Como lo es el derecho a la movilidad, pues supone información e intercambio, oportunidades de formación y de empleo, posibilidad de acceder a las ofertas urbanas y de apropiarse de la ciudad como conjunto de libertades. Si los derechos de centralidad y de movilidad no son universales, la ciudad no es democrática.

4. Los centros de las ciudades: los lugares de las diferencias

Los centros urbanos son los lugares polisémicos por excelencia: atractivos para el exterior, integradores para el interior, multifuncionales y simbólicos. Son la «diferencia» más relevante de cada ciudad, la parte de la misma que puede proporcionar más «sentido» a la vida urbana. Y sin embargo... Cuando no se especializan y se homogeneizan hasta parecerse todos, se deterioran y se convierten en áreas marginales. Unos de día se congestionan y de noche se vacían, otros reciben el doble estigma de la pobreza y de la inseguridad. Hoy el centro son los centros y en la ciudad metropolitana el centro-centros tiende a ser el territorio de la ciudad-municipio por lo menos.

Hacer ciudad hoy es ante todo hacer ciudad sobre la ciudad, hacer centros sobre los centros, crear nuevas centralidades y ejes articuladores que den continuidad física y simbólica, establecer buenos compromisos entre el tejido histórico y el nuevo, favorecer la mixtura social y funcional en todas las áreas.

Para lo cual, y sin que puedan darse recetas mágicas, válidas para cualquier lugar y cualquier tiempo, conviene tener en cuenta algunos criterios que casi siempre resultan eficaces, como son:

- I. Nunca hacer un proyecto para resolver un problema, sino para resolver dos, tres, bastantes problemas a la vez. Por ejemplo, una ronda o vía perimetral sirve a la circulación individual y colectiva, recualifica los entornos urbanos, genera centralidades en los bordes, soporta equipamientos y espacios públicos, posee valor cultural... o así debiera ser.
- II. Diseñar primero el espacio público y articular ejes de continuidad física y simbólica entre los nuevos proyectos y la ciudad existente. Por ejemplo, la Défense no sería parte de París si no estuviera en el eje Louvre y Champs Elysées y no culminara con la Grand Arche. No ocurre lo mismo con la Grand

Bibliothèque. Los grandes proyectos de arquitectura urbana si no resuelven bien su relación con los entornos no pueden considerarse exitosos.

- III. Vivienda, siempre vivienda. Las áreas urbanas sin vivienda no son ciudad, expresan la alienación urbana. Hay que mantener vivienda en las áreas centrales e incorporar por lo menos entre un 30 y un 50% de vivienda en todos los grandes proyectos urbanos aunque se presenten como áreas de nueva centralidad, parques empresariales de servicios, etc. Las operaciones de vivienda deben evitar la homogeneidad social. Proyectos habitacionales de vocación social únicamente para estratos bajos son antisociales. Bogotá tiene buenos ejemplos de ello, desde Ciudad Bolívar hasta El Tintal. Mixtura social es más empleo, más equipamiento, más integración en la ciudad y más visibilidad del lugar.
- IV. Actuar sobre los bordes, los antiguos barrios populares por su historia, los ejes circulatorios por su posición estratégica, las áreas obsoletas recuperables (industriales, militares, ferroviarias, portuarias, etc.) sobre la base de «grandes proyectos urbanos» que formen parte de una estrategia o de un Proyecto Ciudad coherente y deseable, compartido por consenso social y cooperación público-privada.
- V. Respetar la historia, la trama existente, la tradición cultural del urbanismo de cada lugar. Por ejemplo, ciudades con una cuadrícula potente, como Buenos Aires, no pueden impunemente desarrollar proyectos basados en enormes torres aisladas rodeadas de estacionamientos. Otras ciudades deben jugar con sus elementos físicos propios, como Rio (el aterro, los morros), o con sus elementos socio-culturales, como Sao Paulo (la composición «étnica» de sus barrios). En otras quizás hay que inventar la historia en el presente por su desarrollo pasado acelerado y deformado como Bogotá, aunque siempre hay elementos positivos en que apoyarse (la sierra sobre la que se adosa la ciudad, las «carreras», las zonas de baja densidad que pueden generar espacios públicos, la excelente tradición arquitectónica, etc.).
- VI. El sector público debe ser promotor, no simplemente controlador, regulador y operador subsidiario. No hay grandes proyectos urbanos, de reconversión o *ex novo*, sin un programa público potente que abra brechas, que impulse operaciones ancla y que establezca certidumbres y condiciones para los agentes privados. El mercado sólo no hace la ciudad, la destruye primero y luego se destruye a sí mismo, pues genera monopolios y rentas de posición; es decir, elementos rígidos y paralizantes. El sector público, por el contrario, puede desarrollar la ciudad utilizando el mercado.
- VII. Hacer ciudad es hacer comercio y hacer cultura, términos histórica y etimológicamente vinculados. Es decir, la ciudad es el lugar de los intercambios y de las identidades. La cualidad del espacio público es el valor esencial de la ciudad, pues en él se expresan, en su sentido más amplio y ambicioso, comercio y cultura. El lujo del espacio público no es lujo, es inversión económica y es justicia social.

5. Ciudadanía o barbarie

¿La ciudad tiene futuro o tendemos a un mundo periurbanizado de ciudades débiles? Actualmente la población «suburbana» es el doble o el triple de la población «urbana»; es decir, que vive en ciudades y no en periferias. El mundo suburbano será un mundo bárbaro, de ghettos y de tribus, injusto y violento, excepto en centros protegidos que tenderán al autoritarismo. Frente a esta perspectiva que parece ser fatal, pero no es un destino obligatorio, emerge nuevamente la ciudad como lugar, como

mixtura, como espacio colectivo, como referente cultural. Construir hoy la ciudad del siglo XXI es tener un proyecto de ciudadanía, ampliar los derechos de tercera generación, el derecho al lugar y a la movilidad, a la ciudad refugio y a la identidad local, al autogobierno y a la diferencia, a la igualdad jurídica de todos los residentes y a la proyección exterior.

Los progresos sociales no empiezan en las instituciones, sino más bien culminan en ellas. Los progresos se materializan en políticas que se formalizarán en instituciones. Pero antes hay que combatir por nuevos derechos (y responsabilidades) y legitimar esta exigencia. Se ha dicho que nuestra época es como otras que se han dado en la historia: una era de conquista de nuevos derechos. También se ha dicho que es el siglo de las ciudades. En consecuencia es la era de los derechos urbanos. Pero la exigencia del derecho surge de la rebelión moral, del deseo de poseer algo, unas libertades y unas oportunidades que se nos niegan. La ciudad del deseo no es la ciudad ideal, utópica y especulativa. Es la ciudad querida, mezcla de conocimiento cotidiano y de misterio, de seguridades y de encuentros, de libertades probables y de transgresiones posibles, de privacidad y de inmersión en lo colectivo. Hay que ree inventar el erotismo de la ciudad que no se encuentra ni en el miedo latino a lo público, la agorafobia (enfermedad reciente de la ciudad latinoamericana), ni en la asepsia aburrida del balneario suizo protegido. Ser ciudadano es el derecho a sentirse protegido, pero también la libertad de vivir la aventura urbana.

Si hace un siglo se pudo decir "Civilización o barbarie" unos, "Socialismo o barbarie" otros, hoy el referente de la acción colectiva de progreso se debería llamar "Ciudadanía o barbarie".

Jordi Borja

Artículo publicado en diversas revistas de América latina
(México, Brasil, Argentina, Colombia, etc.) en el curso del año 1999